联 合 国 S/2018/723



安全理事会

Distr.: General
20 July 2018
Chinese
Original: English

联合国哥伦比亚核查团

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会设立联合国哥伦比亚核查团的第 2366(2017)号决议提交，决议要求我每隔 90 天报告核查团任务执行情况。安全理事会表示注意到我的要求，即作为一项例外，更改本报告的提交日期以便与哥伦比亚现任政府的任满期限保持一致。本报告述期为 2018 年 3 月 27 日至 7 月 20 日。

二. 主要事态发展

总统选举

2. 本报告所述期间的主要任务是进行选举。第一轮和第二轮总统选举于 5 月 27 日和 6 月 17 日举行，这两轮选举与 2018 年 3 月立法选举一样，是几十年来最和平和最包容的选举。右翼民主中心党候选人伊万·杜克与其他党派结盟获得 1 000 多万张选票，赢得第二轮选举，成为有史以来得票最多的总统候选人。他将于 8 月 7 日宣誓就职。玛尔塔·露西娅·拉米雷斯将成为哥伦比亚的第一位女性副总统。古斯塔沃·佩特罗位居第二，获得 800 多万张选票，成为左翼议程竞选有史以来得票最多的总统候选。根据作为和平相关立法的一部分 2018 年通过的《政治反对派规约》，古斯塔沃·佩特罗有权作为总统选举第二名胜出者获得一个参议院席位。他的竞选伙伴安赫拉·玛丽亚·罗夫莱多将获得一个众议院席位。政府与哥伦比亚革命武装力量——人民军(哥人民军)之间的冲突结束才一年后，哥伦比亚政治局面无疑发生了变化。

3. 与此同时，在选举后的几周内，杀害社会领导人的事件大幅增加。暴力引起哥伦比亚社会的普遍抵制，哥伦比亚国内和国外的 50 多个城市都出现了抗议示威。胡安·曼努埃尔·桑托斯总统呼吁缔结一项反对这种暴力的全国契约，总统和当选总统杜克、主要国家机构和政治党派都签署了这份契约。总统要求举行国家安全保障委员会特别会议，让没有参加委员会的几个民间社会组织也能参与。会上通过了多项决定，包括对那些支持反对派在国内腹地开展活动的社会领导人



采取保护措施。杀戮行为的增加证实，亟需打破继续主要影响农村地区的这种暴力模式。新政府必须将这个问题置于政府议程的核心位置，司法系统也必须加倍努力将肇事者绳之以法。

4. 当选总统杜克在其当选致辞中表示打算团结全国人民，“摈弃两极分化。”关于和平进程，他重申了自己的竞选讲话，即新政府不会挑战《和平协定》的大部分内容，但谋求通过一项全国协定“纠偏”。对这些修改的性质需要进行激烈的辩论，特别是在过渡时期司法方面。

5. 总统选举后，我表示欢迎当选总统杜克打算努力弥合哥伦比亚人之间的分歧，并重申联合国坚定致力于与哥伦比亚一起，巩固来之不易的和平成果，在多年冲突后实现和解。选举后不久，当选总统会见了我的特别代表，表示打算与联合国包括与核查团合作，努力实现这一目标。

立法方面的事态发展

6. 本届国会常会于 6 月 20 日结束，特别会议则于 7 月 3 日结束，会上呼吁核准悬而未决的和平措施。6 月 28 日，国会批准了和平特别司法管辖机制的议事规则，使该机构得以更有效地开始运作。两项修正案包括：限制和平特别司法管辖机制在引渡程序中的作用，以及军方和警察可选择在设立审案特别分庭前搁置案件。政府已表示打算要求对这些条款进行合宪审查。

7. 国会还核准了鼓励犯罪组织和非法武装团体集体接受正规司法约束和授权举行打击腐败措施全民投票的立法。6 月 18 日，政府宣布 8 月 26 日举行全民投票，让公民有机会投票决定公共资源管理提案。

宪法法院审查

8. 宪法法院继续审查经快速通道程序核准的和平相关立法。宪法法院裁定以下法案符合宪法：关于为大众革命替代力量这个政治党派设立 10 个国会席位的第 3 号法案；关于使用开采自然资源权益税为冲突后项目供资的第 4 号法案；加大对政治反对派保障力度的《政治反对派规约》；关于为农民包括部族群体和受害人设立土地基金和采取其他措施改善使用土地机会的第 902 号法令；关于给予寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统公安部队成员特别待遇的第 706 号法令以及修订国家保护股的结构以吸收前哥人民军成员担任近身警卫的第 1865 号法律。法院还支持在被剥夺自由情况下允许发出人身保护令的第 700 号法令；关于设立失踪者搜寻股的第 589 号法令以及关于规制公安部队成员技术专门防御系统的第 775 号法令。虽然法院已对 92%的经快速通道程序核准的和平相关立法进行了复核，但包括《和平特别司法管辖机制规约》在内的一些关键措施仍有待落实。

寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统

9. 和平特别司法管辖机制从最高法院收到了第一批移转案件，并从总检察长办公室、国家历史记忆中心和民间社会组织获得资料。该机制已着手开展案件甄选和优先排序工作。迄今已有 4 653 名哥人民军成员和 2 159 名军人和警察签名承

诺接受新机构的管辖。7 月 10 日，特别司法管辖机制对一名被控在冲突期间犯罪的哥伦比亚武装部队少将举行了该机制的第一次公开庭审。他似乎是自愿到特别司法管辖机制出庭并承诺充分披露真相的。7 月 13 日又举行了一次公开庭审，重点审理哥人民军绑架案件，前总参谋部 31 名成员本人或由其法律代表参加了庭审，其中包括按照《和平协定》的规定有望在新一届国会中占据席位的大众革命替代力量党 10 名成员中的 6 人。在本报告所述期间，特别司法管辖机制拒绝了被控贩毒者要求适用过渡司法规定的申请。

10. 6 月 29 日又迈出了重要一步，即将担任国会议员的大众革命替代力量领导人罗德里戈・隆多尼奥和大众革命替代力量多数派成员来到真相委员会成员面前，启动了承担责任、澄清真相和承认受害人的进程。在这第一次会议上，大众革命替代力量高级成员和真相委员会确定了推进这项工作的议程。

取代非法作物

11. 打击非法毒品的重要性与日俱增，因为农村地区的暴力模式与非法经济分布图日趋重叠。77 659 个家庭根据 2017 年 5 月制定的《取代非法作物国家综合方案》签署了自愿替代协定，承诺铲除大约 45 000 公顷的古柯种植田。经联合国毒品和犯罪问题办公室证实，迄今已销毁大约 15 000 公顷的非法作物。截至 7 月 12 日，毒品和犯罪问题办公室与地方农民组织签订了 29 项技术协议，29 523 户家庭将从中受益。54 名前哥人民军成员参加了古柯替代方案，着重发展与社区的关系。尽管作出了这些努力，但古柯种植估计数仍在上升。令人不安的是，参与自愿方案的一些社区领导人被杀害或受到贩毒者的威胁。一些家庭还抱怨该方案缺乏专用资源，旨在改善基础设施和消除农村贫穷的社会和区域补充投资也迟迟没有提供。这些挑战削弱了与地方社区达成的协议的可持续性。

12. 古柯种植量不断增加，争相控制这些地区的武装团体泛滥，种植古柯的部族不断遭受暴力袭击，吸毒成瘾现象包括农村部族的这种现象比比皆是，这些都表明打击毒品贸易作为在前冲突地区推进和平、发展和法治工作的一部分所具有的重要意义。正如以往几年的经验所表明的那样，社会自身及其各组织可以率先做出这一努力，但国家机构为提供安全保障、基础设施，土地和其他经济替代作物而开展更可持续、更加协调一致的努力则是取得成功的先决条件。各政党和社会组织缔结一项全国协定将是取得成功的一个重要因素。

哥伦比亚政府与民族解放军的谈判情况

13. 哥伦比亚与民族解放军的第五轮会谈于 3 月 15 日开始，并延长至 2018 年 6 月 15 日。5 月 18 日发表了一份联合声明，宣布正式成立一个技术委员会，负责制定新的停火协定，双方还表示打算向哥伦比亚主教会议和联合国核查团随时通报进展情况。第六轮会谈于 7 月 2 日启动，目前正在进行之中。切实改善停火协定和制订社区参与和平进程的办法依然是议程上的两个关键项目。

三. 核查团的任务

14. 哥伦比亚政府、大众革命替代力量和核查团确定采取一系列步骤推动大众革命替代力量成员切实重返社会，并在受冲突影响最严重的地区保障各社区、组织和领导人的安全。在持续存在的挑战中取得了一些进展。这一进程中的经验教训有助于即任政府承担起巩固和平进程、特别核查任务的责任。

A. 社会经济融合

土地所有权和生产项目

15. 我曾在上一次报告中特别强调必须将前期通过的一些法律和技术措施转化为实际创收机会。5 月 4 日，总统发布了一项重大法令，让加入合作社的有组织前战斗人员能够获得土地所有权。6 月 7 日，国家重返社会理事会决定着手为 6 个已获批准的生产项目办理购买土地手续。在瓜维亚雷省的圣何塞，第一块土地预计将在本月底之前购买。政府和大众革命替代力量还确定了一个办法，允许在提交国家重返社会理事会核准和供资的项目中纳入一个购地要件。

16. 已采取措施确保置地情况令人鼓舞。然而，经过几个月的努力，迄今只有大约 400 公顷土地正在分配给前战斗人员。虽然已为前战斗人员设计购置土地的途径，但下一届政府有责任广泛迅速地向培训和重返社会区的前战斗人员提供土地。

17. 同样，在执行合作社法令方面也取得了部分进展。已成立 70 个前哥人民军成员合作社，但其中只有 8 个合作社履行了全部法律程序，能够开始运作。这是确保生产活动可行性和可持续性的另一个步骤。

18. 就生产项目而言，迄今大多数生产项目都是由前哥人民军战斗人员自筹资金，国家重返社会理事会的最初目标是让每个培训和重返社会区都有一个得到核准并供资的项目。迄今已有 8 个项目获得批准，由联合国开发计划署(开发署)提供技术援助，政府资金已拨付到其中的 3 个项目。另外 10 个项目可能年底前批准，在国家机构的支持下还有 11 个项目仍在制定之中。尽管作出了这些努力，为 14 000 名前战斗人员提供创收机会的基本目标仍远未实现。在此期间，政府作出了值得欢迎的决定，对培训和重返社会区的粮食援助被延至 2018 年底。

19. 国际社会对支持生产举措的援助力度确实很大。已设立一个特别基金为国家重返社会理事会负责的生产项目共同供资。许多项目都得到联合国系统(开发署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际移民组织(移民组织)、联合国地雷行动处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和世界粮食计划署(粮食署))的支持以及联合国多伙伴信托基金的资助。粮食署最近启动了一个项目，作为学校供餐方案的一部分购买了几个培训和重返社会区生产的农产品为儿童供餐。为了帮助小规模和自筹资金的现有前战斗人员举措，核查团与开发署一道，协同政府和大众革命替代力量为 25 个培训和重返社会区和 12 个新安置点的 37 个现有项目提供支持，其中 5 个项目由妇女领导。

20. 私营公司和基金会也在为重返社会进程作出更大贡献。考卡省一家专门生产优质咖啡的跨国公司现在已将考卡省各培训和重返社会区的650名前战斗人员列为其供应商。哥伦比亚的各私人基金会也采取了类似的举措。

21. 国家重返社会理事会性别平等问题工作组在开发署、妇女署和核查团的支持下，越来越积极地将敏感对待性别问题的办法纳入经济融合进程。各种挑战依然存在，包括除其他措施外提供儿童保育，以使妇女能够积极和有意义地参与生产项目。

省级重返社会工作组

22. 一个令人鼓舞的情况是，各省最近几个月成立了重返社会委员会，负责协调技术援助、卫生、教育和性别平等等方面的资源。各省采取的这些举措(迄今已有6个)有助于将重返社会工作纳入地方现实，使各省能够为重返社会工作提供资源和专门知识。

经验教训

23. 内政部长、和平事务高级专员和核查团6月举行了一次省长论坛，吸取从复杂艰难的重返社会进程中得出的一些经验教训。会议的四项结论是：(a) 需要将前战斗人员重返社会视为正在开展重返社会工作的地区更广泛社区发展与和解进程的一部分；(b) 需要大力在重返社会进程特别是全国重返社会理事会实施权力下放，以便让专门知识和资源更接近各地区的社会经济动态；(c) 需要确保与私营部门建立更密切的关系，私营部门已表示有兴趣、有能力支持前战斗人员的生产项目；(d) 国际援助应与区域举措更直接联系起来。

24. 由于重返社会的地域发生变化，重返社会活动更应与当地发展密切联系起来。如今虽然仍有大约4 000名前哥人民军成员留在培训和重返社会区内和周边地区，但2 000多名成员已转移到数十个新的集结点，另有数千人分散在全国各地，包括主要城镇。在这种情况下，集体和个人长期重返社会取决于地方和各省现有的经济机会。

25. 根据这些经验教训，政府与大众革命替代力量商定了期待已久的前战斗人员长期重返社会战略，并于7月5日作为公共政策文件获得通过。战略包含截至2026年的8年期间，费用估计为2.20亿美元。该战略呼吁加强参与重返社会行动的各行为体相互协调，把重返社会与加强社区社会结构的地方发展行动结合起来，呼吁着重为前战斗人员及其家人开创可持续的经济未来，并呼吁提供保健、教育和社会服务机会。该战略为新政府提供了一个改善有效长期重返社会前景的商定政策框架。

B. 重返政治生活

26. 根据关于大众革命替代力量政治参与的第3号法案，7月20日，大众革命替代力量的10名代表(其中2人为妇女)将获得国会议员席位(参议院5席，众议院5席)。当选总统表示，他并不反对给大众革命替代力量党派分配10个席位，但反对那些被控犯有战争罪或危害人类罪的大众革命替代力量成员在服满特别司

法管辖机制判决的刑期之前占据国会议员席位。他表示打算就此事争取达成全国共识。

C. 法律保障

27. 政府努力完成对前哥人民军成员的审查，并在本届政府结束前让尽可能多的人通过核证并发出通知。在此期间取得了重大进展。特别司法管辖机制及其大赦分庭为解决与《和平协定》规定的前哥人民军成员法律保障有关的问题提供了一个流程。

28. 如前几份报告所述，哥人民军于 2017 年 8 月 15 日提交了一份名单，其中列有它查明的 14 178 名前哥人民军成员，由此启动了和平事务高级专员办公室对这些名字进行审查和核证的进程。在本报告所述期间，前哥人民军成员日益分散，需要更加积极主动地找寻，并将核证情况通知本人，确保将他们纳入更广泛的重返社会福利范围和进程。高级专员办公室、大众革命替代力量和核查团都支持为此目的对几个省进行联合访问。截至 7 月中旬，经高级专员办公室核证的前哥人民军成员总人数大约 13 000 人，其中 12 623 人已接到通知，获得核证。高级专员办公室愿意继续开展核证工作。

29. 大众革命替代力量表示，它正在编汇大约 1 000 名前哥人民军成员的名单，这些人由于各种原因，未能列入 2017 年 8 月提交的原始名单。政府已同意审查这些名字，以便将其列入特殊的重返社会路径，具体细节正在考虑之中。

30. 在 2016 年 11 月签署《和平协定》时查明大约有 3 500 名前哥人民军成员在监狱中，其中约 8%是妇女。截至 6 月底，共有 208 名经核证的成员仍被监禁，其中 3%是妇女。特别司法管辖机制已同意在确定经认证的前哥人民军成员的法律地位之前，优先审查是否给予他们有条件的自由。另有 230 人被指定为“和平倡导者”，此前获得了有条件的临时自由，4 月 17 日，总统延长了这些福利，直到其法律地位得到解决。哥人民军名单上还有 313 人，其中大部分在狱中，他们得到高级专员办公室核证的潜在资格仍在审查中。

31. 《和平协定》呼吁向寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统各部门负责审理的个人提供法律援助和支持。7 月 11 日，关于建立独立咨询和辩护制度的法令获得批准。

32. 4 月 9 日，根据国际刑警组织的红色通缉令，拟担任国会议员的大众革命替代力量领导人之一 Seuxis Pausias Hernández Solarte(别名为 Jesus Santrich)被捕，准备引渡。6 月 6 日美利坚合众国正式要求将他引渡。根据《宪法》，特别司法管辖机制有权审查对其管辖下的人提出的引渡请求，以确定所指控的行为是否发生在签署《和平协定》之后；若是这种情况，Hernández 先生就可以被引渡。特别司法管辖机制有 120 天的时间作出决定。

33. Hernández 先生被拘留一事在大众革命替代力量成员中、特别是在培训和重返社会区引起很大恐慌。他们对指控持怀疑态度并担心大众革命替代力量任何成

员都可能受到类似指控。此案加剧了前哥人民军成员对过渡时期司法制度争议不断所普遍产生的法律不确定感。

D. 安全保障

保护和安全问题的三方协调

34. 三方保护和安全机制仍是国家保护股、国家警察和核查团在武装部队配合下进行协调的主要机制。它为前哥人民军成员提供安全，在各方之间建立信任。在此期间，该机制成功协调了两轮总统选举期间的安全措施，在此期间没有发生任何安全事件。过去 3 个月来该机制有所扩大，目前已在 14 个地区和 22 个培训和重返社会区建立地方机制。在三方机制内，国家保护股在核查团的支持下，正在为大众革命替代力量女成员面临的具体风险草拟一份手册。

35. 三方保护和安全机制和国家保护股专门机构确实是宝贵的工具，需要得到加强，为此要提高其评估风险和设计安全措施的能力，特别是针对迁往新安置点的前哥人民军成员的风险评估和保护措施。

重返社会区周围的安全部署

36. 公安部队继续为培训和重返社会区提供安全保障，在许多情况下与前战斗人员保持合作关系。人们普遍预期，安全部队的存在将对周围地区的暴力产生广泛的威慑作用。但是，如下文第 40 段所述，在培训和重返社会区中的 5 个区，安全局势有所恶化，培训和重返社会区附近和附近社区都发生了暗杀和武装袭击前战斗人员和当地居民的事件。这些案件表明，需要在易受武装团体影响的地区更积极地部署公安部队。

37. 如前所述，大众革命替代力量成员越来越多地分散在没有安全部队部署明确法律框架的新安置点。一些安置点位于城市环境中，需要采取不同的做法。新安置点的居民和安全部队之间进行了一些协调，但这种协调需要规范一致。

近身保护

38. 近身保护是为前哥人民军成员实施安全措施的一个关键要素。国家保护股已为培训和重返社会区内潜在高危个人和前战斗人员设立了 136 个近身保护小组。需要培训和征聘更多的近身警卫人员以满足《和平协定》规定的 1 200 人满员编制的需要。为此，在此期间又与 181 人签订了合同，还需要与 102 人签订合同。在《和平协定》之前，国家保护股没有妇女担任近身警卫。如今，国家保护股有 128 名妇女，其中 46 人是在本期内招募的。

培训和重返社会区以外前哥人民军成员的安全

39. 自 2017 年 8 月以来，在公安部队和国家保护股提供的安全机制之外有 51 名前哥人民军成员被杀害，另有 5 人成为强迫失踪的受害者。在本报告所述期间，22 名前哥人民军成员和 2 名亲属被杀害。自 2018 年 1 月以来，总检察长办公室特别调查股一直大力调查这些案件。通过对 29 起案件的调查，特别调查股成功确定了杀人背后的各种动机，其中 40%的案件能够确定作案人或指使人，或两者

都能确定。最具代表性的一个案件是，1 月份在安蒂奥基亚省的佩克有 2 名前哥人民军成员被杀害，特别调查股逮捕了 2 名作案人和 1 名指使人，他们都是非法武装团体戴尔高尔福部族的成员。

40. 7 月 9 日和 10 日，大众革命替代力量领导层召集所有培训和重返社会区和新集结点的代表开会讨论前战斗人员面临的安全挑战，内政部长、三方保护和安全机制、安全部队和国家重返社会机构参加了这次会议。前战斗人员认为最大的威胁是国家无力打击贩毒。面临重大安全威胁的 5 个培训和重返社会区恰恰位于传统贩毒走廊。重返社会区安全动态不断恶化的同时，非法武装团体和惯犯团伙越来越多，贩毒分子收买一些地方文职和军事人员的情况比比皆是。高度不安全也是一个因素，其原因是培训和重返社会区和新集结点生产项目进展缓慢，给前战斗人员带来不确定性。各方同意制定重返社会区的预防计划和保护社区和领导人的安全规程，协调近身保护小组的活动，并坚持推动生产项目取得进展。

受冲突影响最严重地区各社区、组织和领导人的安全保障

41. 与大多数哥伦比亚人一样，我仍然对社区领袖和人权维护者不断遭到杀害感到严重关切，这一问题在总统选举后几天变得更加严重。总检察长在最近的一份声明中指出，杀人案的增加不仅涉及领导人，也涉及社区成员，这是在许多农村地区暴力事件普遍增加的大背景下发生的。在本报告所述期间，监察员办公室发布的预警证实了这一趋势，其中 70%涉及社区、社会和族裔领袖在土地归还、取代非法作物和持续招募儿童等方面面临的迫在眉睫的风险。此外，监察员还强调若干省份持续存在与性暴力有关的风险。

42. 毫无疑问，这一趋势与谋求控制社区和资源的行为体仍然有关，特别是在以前哥人民军势力范围内的地区。在纳里尼奥省和北桑坦德省的卡塔通博等地区，这种情况造成了冲突结束以来从未见过的严重暴力。例如，7 月 3 日在位于主要贩毒路线上的考卡省阿赫利亚有 7 人被杀害。

43. 《和平协定》设计了一系列解决受冲突影响最严重地区局势的工具。其中包括建立国家警察精锐部队，在前冲突地区开展行动；通过设立专门取缔犯罪组织的特别调查股，加强总检察长办公室；加强监察员办公室的预警系统和各国家机构的响应能力；取代非法作物方案；保护各社区、社区组织和领导人全国方案；立法规定犯罪组织和非法武装组织接受正规司法的程序，通过全国和平与和解委员会促进民族和解。政府的“荷鲁斯”计划自 2017 年年底开始实施，目的是在最脆弱的城镇部署安全部队。所有这些措施都处于不同的执行阶段。但总体而言，显然尚未产生预期影响。在某种程度上，挑战更大了。桑托斯总统紧急呼吁缔结反暴力国家契约后得到广泛赞同，这表明挑战十分严重。核查团继续跟踪和支持这些措施的执行。

预警与机构反应

44. 关于预警系统，核查团对 49 个城市的 27 个新预警系统采取了后续行动。预警快速响应部门间委员会在协调各机构预警响应工作方面取得了一些进展。不过，

为使预警响应取得成效，地区和地方当局都必须更愿意承担责任，提出更注重解决问题、更可计量和更加明确的建议。

总检察长办公室和特别调查股

45. 针对社会领袖和人权捍卫者遭到攻击的情况，总检察长办公室通过了战略指导方针，包括特别调查股在内的若干检察单位更加重视这些案件。根据总检察长办公室的最新数字，2016 年 1 月以来 184 起案件中的 89 起案件取得了进展，查明了 57 名作案人和 32 名指使人。

46. 从 2018 年 4 月起，安蒂奥基亚省、科尔多瓦省、梅塔省、考卡山谷省和考卡省的 71 起攻击社会领袖和人权维护者的案件由特别调查股负责调查。

社区、组织、社会领袖和人权维护者安全和保护综合方案

47. 2018 年 4 月 18 日，总统经与众多民间社会组织进行广泛协商后发布命令，批准了社区集体措施方案。该方案旨在作为国家预防和保护社区公共政策的一个关键要素。核查团正在与各机构和民间社会组织讨论执行和核查工作的优先事项。

和解、共存和预防污名化方案

48. 该方案是《和平协定》规定的冲突区社区安全保障办法之一，自 2017 年以来一直由全国和平与和解理事会牵头实施。迄今为止，理事会已正式任命 105 名委员，其中 70 名代表哥伦比亚民间社会 36 个部门(44%为妇女)，35 名代表公共机构，包括行政和立法部门(50%为妇女)。2017 年 11 月，桑托斯总统宣布其工作计划，重点强调三个关键方面：(a) 各地和平、和解与共存理事会；(b) 和解、共存和取缔污名化公共政策；(c) 公民和平教育。

49. 迄今为止，理事会举行了 5 次地区会议，妇女、青年、族裔和宗教组织、受害者组织、前哥人民军成员、农民和商业协会的高级别代表出席了会议。核查团将支持这一重要对话机制在哥伦比亚社会各界开展活动。

国家安全保障委员会

50. 国家安全保障委员会重点制定打击和取缔犯罪组织和犯罪活动的行动计划。它为民间社会和国家行为体之间的对话和建立信任提供了一个平台。它的技术小组委员会为加强与省和地方各级的联系举行了 11 次地区会议。7 月 10 日举行的上次会议专门讨论制定新措施，解决杀害社会领袖和人权维护者问题，民间社会与会者提出了改进委员会运作的建议，并一致强调应在下届政府领导下继续开展工作。

经验教训

51. 上文所述大部分工具完全有理由保持不变。监察员办公室的预警基本上证明是准确的，是一种预防手段，随着时间的推移，政治领导机构应能更有效地作出回应。在国家机构中，总检察长办公室一直在牵头分析冲突地区无政府状态带来的挑战，其调查工作似乎锁定了暴力行为的肇事者及其背后的结构。全国和平与

和解理事会及其各地重返社会区理事会为哥伦比亚社会各界就该国面临的挑战进行对话提供了一个平台。

52. 执行进程的一个主要缺点是，农村地区的各种国家行动之间缺乏融合。轻重缓急、排定顺序和地域重点可以最大限度地发挥有限资源对社区安全和福利的影响。如我上次报告所述，部署公安部队没有与通过国家文职人员提供物资和服务充分结合起来；古柯替代计划也没有与其他国家影响力工具结合起来。

基于社区的综合预防和保护战略

53. 在此期间，正是为了满足社区一级国家服务部门一体化的需要，内政部与核查团把 4 个地区作为初步实施预防和保护社区综合办法的“试点”：即 Guapi (考卡省)、Tumaco(纳里尼奥省)、San José de Urré(科尔多瓦省)和 El Tarra (北桑坦德省)。民间社会，包括族裔和社区组织，为自身安全和保护提出了各种创新提案，费用往往都不多。这项举措说明了与社区对话的价值，以及国家机构需要作出灵活和协调的反应。核查团将密切跟踪和支持这些举措。

E. 共有问题

性别平等主流化以及与妇女团体接触

54. 我在上一份报告中强调了在将针对不同性别群体的措施纳入前战斗人员重返社会和社区安全保障方面的一些不足之处。在本报告所述期间，已在这方面作出切实努力。

55. 如前所述，在促进将性别视角纳入生产性项目的设计和实施中方面，国家重返社会理事会性别问题工作组发挥着越来越积极的作用。该工作组在最近核准的八年重返社会政策中提出了 16 项针对不同性别群体的行动。与此同时，核查团与妇女署共同设立了一个高级别论坛以动员国际社会采取行动和提供资源，支持前哥人民军女性成员开展经济活动和在活动中更广泛地纳入性别层面。

56. 关于安全保障，国家警察在 7 个地区启动了一个加强性别问题敏感度和应对性别暴力的项目，国防部制定了首个关于国防部门(包括部署到培训和重返社会区以及各社区的军事人员)性别平等主流化的政策。国家保护股、核查团和妇女署代表三方保护和安全机制，正在为前哥人民军女性成员编制一份自我保护指南。6 月为近身保护小组推出了第三次也是最后一次培训课程，包括培训如何针对不同性别群体开展保护，由于采取了积极的招生措施，该课程有 75 名女性学员参加，其中 46 人通过了初步筛选，使国家保护股的女性近身警卫人数增加了 56%。最后，内政部长于 6 月 15 日推出了《女性人权维护者和领导人安全保障综合方案》。如果得到适当资助，这一举措可以为执行关于社区集体保护措施的第660(2018)号法令提供有效补充。

57. 核查团和妇女署继续通过核查团和大众革命替代力量在 24 个培训和重返社会区的性别问题协调人网络，与国家和地区一级的妇女组织保持定期对话。7 月 14 日至 16 日，大众革命替代力量性别问题委员会和核查团为来自所有培训和重返社会区和其他地区超过 88 名性别问题协调人举行了一次务虚会，这次务虚会

特别为担任领导职务的妇女提供了实用工具，以确保妇女融入并以敏感对待性别问题的态度参加经济活动和自我保护机制。

族裔视角

58. 在将族裔视角纳入重返社会进程方面取得了适度进展。土著组织制定了一项法令草案，规定了前哥人民军土著成员重返社会的程序。该法令草案正在接受国家重返社会局的审查。国家重返社会局为筹备非洲裔哥伦比亚前战斗人员重返社会的类似进程编列了预算；目前尚未就是否将这两个进程纳入同一项法令作出决定。

59. 在向前战斗人员和各社区提供安全保障时纳入族裔考量方面几乎没有进展。这尤其令人担忧，因为 2018 年迄今被杀害的社会和社区领导人中有相当一部分是土著和非洲裔哥伦比亚社区的成员。监察员办公室发布的预警指出，利用族裔领地进行贩毒、非法采矿和其他自然资源开采活动对领导人造成威胁，并在某些情况下导致社区被迫迁移。必须将族裔方面考虑因素纳入全面安全政策。

60. 依照《和平协定》设立的族裔人口高级别论坛未能定期召开会议并且缺少资源。

儿童保护

61. 核查团继续就“选择不同生活道路”重返社会方案下 26 名儿童的案件与总统人权顾问进行联络。核查团看到大多数案件都取得进展，并将继续密切监测塞萨尔省、安提奥基亚省和乔科省没有取得进展的 3 个案件。通过该方案共有 110 名儿童被确认为受害者(虽然其中 16 人尚未得到通知)，50 人已获得赔偿金，44 人仍在等待赔偿。截至 6 月底，该方案的 93 名参与者已满 18 岁，其中 76 人现已被成功纳入成人重返社会方案并领取该方案的应享福利，包括一次性重返社会津贴和每月津贴。还有 5 人正处于过渡阶段，12 人仍处于哥伦比亚家庭福利研究所的保护措施之下。联合国儿童基金会(儿基会)、移民组织及其非政府组织伙伴正在提供心理社会支助和领导力培训，以支持这些儿童重返社会。

62. 儿童重返社会方案需要有更加明确的法律地位，以确保它获得适当资源并可持续开展下去，还需要加强问责制框架。实际上，有些儿童长期等候收到信息或领取福利，因此饱受精神折磨，维持日常生活的资源也出现短缺。必须向家庭提供重大支持，这特别是因为这些儿童家庭中至少有 49 户生活在极端贫困的条件下。目前仍在制定一项法令，为决定继续在培训和重返社会区内完成重返社会进程的青少年规定相关程序，该法令应尽快颁布。

63. 在此期间，尽管已经努力与哥伦比亚家庭福利研究所进行协调，但培训和重返社会区内的大多数儿童都是前战斗人员的子女，他们的日托设施和生活条件都没有得到很大改善。儿基会正在支持阿劳卡省菲力比纳斯的日托设施，并将为安蒂奥基亚省的亚诺格兰德实现和解，实施“我们是和平”方案。核查团正与私营部门基金会及地方政府联络，为其他培训和重返社会区的日托设施提供资源。

青年、和平与安全

64. 核查团看到越来越多的青年男女在培训和重返社会区担任领导职务，青年组织也在地方和国家一级支持重返社会与和解工作中发挥越来越积极的作用。根据第 2250(2015)和 2419(2018)号决议，核查团一直在加强与这些青年领导人和组织的接触，并促进青年企业家、企业和民间社会领导人与前战斗人员彼此联系和相互交往，特别是在和解努力中并在支持前战斗人员的生产性项目方面。青年领导人对米拉瓦耶的培训和重返社会区进行了试点访问，为前战斗人员的生态旅游项目揭幕，随后还将访问其他培训和重返社会区。

联络和协调

65. 核查团与双方、高级政府官员和国会、教会、私营部门代表以及民间社会保持着富有成效的持续对话。选举周期期间着重与总统候选人及其团队进行了积极对话，以便就和平进程交换意见并确定加强和平执行工作的机会。

66. 鉴于区域和地方当局发挥着日益重要的作用，而且它们的任期要到 2019 年才结束，核查团致力于加强与各省省长的接触，促使他们相互交流创新做法。这包括上述于 6 月举行的、有内政部长、和平事务高级专员、私营部门和 13 个省长办公室出席的省长论坛。该论坛强调需要为调动和匹配资源发挥地方领导作用，取得显著和平红利，促进私营部门参与，实现和解并加强区域和国家当局之间的联系。

67. 核查团和联合国国家工作队继续就各自的任务进行密切协调。关于重返社会和安全保障的两个专题小组定期举行会议，以交流信息和开展联合分析。在重返社会的经济生活方面，开发署、粮农组织、粮食署和妇女署直接为前大众革命替代力量成员的各项经济举措提供支持；移民组织和联合国人口基金正在培训和重返社会区内促进性健康和生殖健康；儿基会也在为儿童重返社会乃至更广泛的儿童和青少年工作提供支持。地雷行动处向前大众革命替代力量成员提供人道主义排雷培训，并支持他们建立自己的排雷非政府组织。联合国人权事务高级专员办事处和联合国难民事务高级专员公署为支持当地预防和保护社区活动的工作而开展的活动，补充了核查团重点核查和促进安全保障的工作。

四. 核查团结构

核查团的规划和行动

68. 鉴于前哥人民军成员更加分散，一些培训和重返社会区的部分人员已经迁出，核查团正在对自己的地域部署情况进行分析和评估。此次审查将确保核查团能够在培训和重返社会区和新重新集结点进行适当核查。调整后的部署将混合使用核查团的当前配置和辐射式办法，以便工作人员能够在小型“枢纽”办公室开展业务，由其各个团队负责多个培训和重返社会区和/或新重新集结点。

核查团支助

69. 在此期间，核查团的工作重点是根据逐步采用机动性和响应力更强的“枢纽”部署办法情况重新分配资源。结果合并了 6 个偏远营地，并将 9 个偏远地点的资源重新分配到更灵活的枢纽。今后将充分按照联合国环境标准和政策，继续实施核查团的所有活动，包括营地和资源的重新分配。

安全和安保

70. 核查团的安全风险评估结果预计，大多数已查明的威胁(绑架、破坏者袭击、交火和暴力示威)的相关残余风险水平不尽相同，处于低级至中级之间。从安全管理的角度看，只要相关风险管理措施得到完全执行，核查团计划开展的各项活动被认为都是可行的。在少数场合和受卡塔通博地区等武装冲突影响的特定地区，作为减少风险的战略已暂停执行任务。由于受伊团戈水坝危机影响的地区发生了洪水和山体滑坡灾害，联合国的活动也受到限制。

行为和纪律

71. 核查团继续在总部和外地办事处进行圆桌讨论，讨论预防性骚扰、其他形式骚扰和滥用职权的问题。核查团还积极参加由妇女署和难民署共同主持的防止性剥削和性虐待联合国国家工作队。

72. 核查团没有待审的行为和纪律案件。

五. 意见

73. 新一届国会于本周就职，而新任总统也将于 8 月 7 日宣誓就职，这标志着哥伦比亚和平进程一个阶段的结束和新阶段的开始。而这份报告恰逢这两个阶段的更迭之际。正如所有观察员评论中所述，国会和总统都是通过几十年来暴力最少和最具参与性的选举当选的。这一结果是和平进程给整个社会带来的最切实的利益之一，而前哥人民军从参战过渡到参政无疑是这一结果背后的关键因素。我在本报告中提出的意见侧重于解决过去几年经历中出现的几个广泛问题，旨在帮助为负责人构想如何完成和平进程提供信息。

74. 在这一成就的背后有两个主要推动者，即胡安•曼努埃尔•桑托斯总统和大众革命替代力量领导人。虽然和平执行工作带来各种挑战，但双方都肯定了对方的优点：桑托斯总统强调大众革命替代力量遵守了其放下武器和接受和平政治的核心承诺，而大众革命替代力量领导人也不断肯定桑托斯总统以不容置疑的政治意愿应对这一重大协定执行工作的艰巨任务。我作为这一进程的参与者赞同双方的观点，并作为世界上许多持续冲突的见证人感谢他们所发挥的领导作用。

75. 今后的任务是巩固和平。鉴于冲突地区的暴力现象(包括对社会领导人和人权维护者施加的暴力行为)、非法团体泛滥和古柯经济的增长以及感到被和平进程忽略的前战斗人员和社区的沮丧和恐惧，毫无疑问，新政府、哥伦比亚各机构和民间社会将面临极其严峻的挑战。考虑到该国历史上冲突不断，这些挑战可能

不会令人感到意外，但是它们根深蒂固并不意味着不需要得到迫切的解决。本报告和以往报告着重阐述了当前问题的许多方面，特别是前战斗人员重返社会和社区安全保障。

76. 所有和平进程都存在不确定性，但哥伦比亚的和平执行工作一直受到严重不确定性的困扰，使即将融入社会的大众革命替代力量成员更加疑虑重重，他们的担忧情有可原。从 2016 年 10 月公民投票后的重新谈判、国会对立法议程旷日持久的讨论、宪法法院的审查进程到如今政府的更迭，不确定性的阴云始终笼罩着任何和平协定中这几个核心问题：为那些放下武器并依靠体制来提供保障和社会经济机会的人提供哪些法律、政治乃至安全保障。在这方面，哥伦比亚新当局的关键责任是恢复前游击队普通士兵、中级指挥官和领导人对未来的信心。这不仅事关巩固与大众革命替代力量的和平进程，也关系到对今后可能与其他武装行为体进行谈判的信誉。更广泛地说，这涉及到联合国坚定承诺遵守的谈判解决武装冲突原则的核心。

77. 过去两年也极为清楚地表明，虽然与哥人民军达成的《和平协定》给该国带来了非常真切的变化，但在该国曾经最大的游击运动背景下，这个和平进程只是更加广泛的根本任务的一部分。这一根本任务就是给哥伦比亚仍在遭受暴力侵扰的广阔地区带来发展和法治，这种暴力因这些地区内各社区的体制、基础设施和法律经济机会缺失或薄弱而滋生泛滥。新国家当局可能面临的最大挑战莫过于为社会和经济发展、基础设施、安全、禁毒和法治等综合措施提供资源，并这些方面协调一致。与大众革命替代力量达成的《和平协定》有可能取得这一成就；该国的新领导层有机会实现这个目标。

78. 《和平协定》中的一条主要规定要求缔结一项反对暴力和确保和平执政的全国政治契约。在公民投票和选举都出现两极分化的背景下，政府怀疑能否成功执政。这个原本看似很困难的任务两周前却变得既有可能也有必要完成，因为两周前哥伦比亚社会撇开政治分歧，对杀害社会领导人和人权维护者事件的骤然增加表示愤慨和抵制。一项“反对暴力侵害社会领导人契约”获得了主要国家机构和所有主要政治表态的认可。《和平协定》特别为消除冲突地区暴力行为所规定的更为相关的措施正处于不同执行阶段。但这些措施加起来仍然不够。我认为，将在“反对暴力契约”中体现出来的全国政治意愿可以有所作为。政治两极化是过去两年才出现的问题。国家机构和民间社会在国家安全保障委员会审议期间举行了会议；国家和平与和解理事会在全国各地的存在和活动不断扩大，以及前战斗人员、农民、士兵、警察、企业家、宗教领导人和农村地区的受害者愿意抛开过去的对峙而团结起来，这些都标志着更广泛民族共识的基础，即民族和解的根基已经存在。我邀请国家当局、机构、政治力量和民间社会继续致力于达成这一宗旨。

79. 我还请安全理事会继续一致致力于解决哥伦比亚问题——哥伦比亚和平进程能走到这一步，安全理事会发挥了非常重要的作用。我相信，核查团可以在联合国国家工作队和整个国际社会的持续协助下，共同继续为完成今后的艰巨任务提供有效支持。